Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9597**

18. Wahlperiode 09.09.2016

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Corinna Rüffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/9470 –

Entsendungen – Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Entsenderichtlinie (96/71/EG) schreibt vor, dass auch für entsandte Beschäftigte die Mindestarbeitsbedingungen des Ziellandes bezüglich Arbeitszeit, Lohn, Urlaub, Mutterschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Regelungen zur Gleichstellung von Männern und Frauen gelten.

Die Praxis zeigt jedoch, dass den entsandten Beschäftigten häufig diese Mindestarbeitsbedingungen verwehrt bleiben (Badische Zeitung, 19. Juli 2016). Die entsandten Beschäftigten sind in der Regel über ihre Rechte nicht ausreichend informiert. In der Folge können sie ihre Ansprüche weder einfordern noch vor Gericht durchsetzen. Zudem werden Briefkastenfirmen ohne tatsächliche Geschäftstätigkeit im Herkunftsland zur angeblichen Entsendung genutzt, um nationale Vorschriften zu Arbeitsbedingungen und Sozialversicherung zu umgehen (DGB, 5. Juli 2016).

Im Frühjahr 2014 veröffentlichte die Europäische Kommission deshalb die Durchsetzungsrichtlinie (2014/67/EU) zur Entsenderichtlinie, um den Schutz der entsandten Beschäftigten zu verbessern. Diese Richtlinie musste bis Juni 2016 in nationales Recht umgesetzt werden.

1. Wie viele entsandte Beschäftigte arbeiten aktuell in Deutschland?

Statistisch aufbereitetes Zahlenmaterial dazu, wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Ausland ansässiger Arbeitgeber auf deutschem Territorium in Erfüllung ihres Arbeitsvertrags tätig sind, steht nur mittelbar in Gestalt von Auswertungen der sozialversicherungsrechtlichen A1-Bescheinigungen zur Verfügung. In Deutschland werden seit 2005 die von Trägern der EU-Mitgliedstaaten, der EWR-Staaten und der Schweiz übersandten Entsendebescheinigungen (sogenannte A1-Bescheinigungen) zentral bei der Datenstelle der Deutschen Rentenversicherung (DSRV) in Würzburg erfasst. Aus diesen Daten ergeben sich allerdings keine sicheren Rückschlüsse auf die Anzahl der tatsächlich nach Deutschland entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Insoweit ist zunächst zu

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 7. September 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

berücksichtigen, dass wegen der Anknüpfung dieser Bescheinigungen an die Europäische Verordnung 883/04 Entsendungen aus anderen als den vorstehend genannten Staaten nicht erfasst werden. Auch kann die DSRV nur die an sie übermittelten Entsendebescheinigungen erfassen, soweit der ausländische Träger seiner Verpflichtung zur Anzeige der Beschäftigung nachkommt und die ausgestellte A1-Bescheinigung an die DSRV sendet. Auch wenn ein im Ausland ansässiger Arbeitgeber für einen Mitarbeiter eine A1-Bescheinigung beantragt und erhalten hat, bedeutet dies nicht, dass diese Entsendung später auch tatsächlich im beantragten Umfang stattgefunden hat. Die erfassten Daten können des Weiteren auch Mehrfachentsendungen enthalten.

Zusätzlich ist bei einer Verwendung des Zahlenmaterials im Umfeld arbeitsrechtlicher Fragestellungen zu berücksichtigen, dass der sozialversicherungsrechtliche Entsendungsbegriff und die Anwendung arbeitsrechtlicher Entsenderegelungen nicht deckungsgleich sind. So werden z. B. A1-Bescheinigungen auch für Selbständige ausgestellt, die als Folge dieser in ihrem Heimatland nach dortigem Recht getroffenen Entscheidung nicht der deutschen Sozialversicherungspflicht unterliegen. Demgegenüber ist bei der arbeitsrechtlichen Entsendung der im Aufnahmestaat maßgebliche Begriff des Arbeitsverhältnisses zugrunde zu legen.

Die folgenden Angaben zu quantitativen Größenordnungen und Struktur im Bereich von Entsendungen sind daher unter Beachtung dieser erheblichen Einschränkungen zu interpretieren.

a) Wie viele entsandte Beschäftigte arbeiteten durchschnittlich in den Jahren 2014 und 2015 in Deutschland?

Im Jahr 2014 wurden aus anderen Mitgliedstaaten 414 220 A1-Bescheinigungen für Entsendungen nach Deutschland an die DSRV gesendet. Für das Jahr 2015 liegen hierzu noch keine Daten vor.

b) In welchen 10 Branchen werden derzeit die meisten entsandten Beschäftigten eingesetzt?

Den nachfolgenden Angaben zur Beantwortung der Fragen 1b und 1c ist voranzustellen, dass es bei einer auf einzelne Monate bezogenen Aussage dadurch zu relevanten zeitlichen Verzerrungen kommen kann, dass die Statistik lediglich die in diesem Monat tatsächlich erfassten A1-Bescheinigungen enthält. Da Bescheinigungen zum Teil in Papierform zugesandt und händisch erfasst werden müssen, kann es zu einer Divergenz von Entsendebeginn und Zeitpunkt der statistischen Erfassung kommen.

Für den Monat Juli 2016 wurden die meisten A1-Bescheinigungen für Entsendungen aus den nachfolgenden Branchen erfasst. Das lässt nicht den Schluss zu, dass in anderen Monaten die gleiche Reihenfolge vorliegen wird.

1. Bau von Gebäuden
2. Herstellung von Erzeugnissen aus Beton, Zement und Kalksandstein
3. Fleischverarbeitung
4. Schlachten (ohne Schlachten von Geflügel)
5. Private Haushalte mit Hauspersonal

6. Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter
7. Abfüllen und Verpacken
8. Elektrizitätserzeugung ohne Fremdbezug zur Verteilung
9. Oberflächenveredlung und Wärmebehandlung
10. Herstellung von Maschinen für sonstige bestimmte Wirtschaftszweige.

c) Aus welchen 10 Herkunftsländern kommen aktuell die meisten entsandten Beschäftigten?

Im Juli 2016 wurden die meisten A1-Bescheinigungen aus den folgenden Herkunftsländern von der DSRV erfasst:

1. Slowenien
2. Ungarn
3. Belgien
4. Polen
5. Niederlande
6. Österreich
7. Slowakei
8. Frankreich
9. Kroatien
10. Luxemburg.

2. Wurde die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU fristgerecht und vollständig umgesetzt?

Wenn nein, welche notwendigen Änderungen stehen noch aus und warum?

Ja.

3. Welche Maßnahmen wurden ergriffen, um den Zugang zu Informationen für Unternehmen über ihre Pflichten und für entsandte Beschäftigte über ihre Rechte sicherzustellen, und sind aus Sicht der Bundesregierung damit die Verpflichtungen aus der Durchsetzungsrichtlinie erfüllt?

Wenn nein, warum nicht?

a) Auf welcher offiziellen Plattform erhalten entsandte Beschäftigte Informationen über ihre Rechte, und welche Mindestarbeitsbedingungen werden dort veröffentlicht?

b) In welchen Sprachen werden diese Informationen bereitgestellt?

c) In welcher Form werden entsandte Beschäftigte in den Herkunftsländern bzw. in Deutschland auf die Plattform aufmerksam gemacht?

d) Wie wird sichergestellt, dass auch Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Informationen ermöglicht wird?

e) In welcher Form wurden die Sozialpartner an der Bereitstellung dieser Informationen beteiligt?

f) Gibt es bereits Erkenntnisse darüber, wie die Plattform genutzt wird, und besteht Verbesserungsbedarf?

Die Bundesregierung stellt den Zugang zu Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gemäß Artikel 3 der Entsenderichtlinie auf der Internetseite der Zollverwaltung im Sinne von Artikel 5 der Durchsetzungsrichtlinie sicher. Die Internetadresse der Einstiegsseite, die auch in der von der Kommission geführten Liste der nationalen Verbindungsbüros angegeben ist, lautet: www.zoll.de/DE/Unternehmen/Arbeit/Arbeitgeber-mit-Sitz-ausserhalb-Deutschlands/arbeitgeber-mit-sitz-ausserhalb-deutschlands_node.html. Speziell für Arbeitnehmer gibt es einen eigenen Informationsbereich unter www.zoll.de/DE/Privatpersonen/Arbeit/Arbeitnehmer/arbeitnehmer_node.html. Die Internetseite der Zollverwaltung ist im letzten Jahr unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus Anfragen im Zusammenhang mit der Einführung des allgemeinen Mindestlohns in Deutschland regelmäßig erweitert und verbessert worden. Die Inhalte der Seite werden laufend evaluiert und wenn erforderlich aktualisiert.

Die Darstellung auf der Internetseite der Zollverwaltung ist klar strukturiert und in Umgangssprache gehalten. Darüber hinaus enthält diese einheitliche Internetseite Links zu den maßgeblichen Rechtsvorschriften sowie Links zu weiterführenden Informationsangeboten. Die Internetseite unterrichtet über Rechts- und Verwaltungsvorschriften und über die Tarifverträge, die im Sinne von Artikel 3 Absatz 8 der Entsenderichtlinie allgemeinverbindlich sind. Die Informationen auf der Internetseite sind kostenlos abrufbar. Sie werden in deutscher, englischer und französischer Sprache vorgehalten. Die Internetseite weist auch darauf hin, dass für Arbeitnehmer, die von Arbeitgebern mit Sitz im Ausland in Deutschland beschäftigt werden, der Rechtsweg zu den deutschen Gerichten eröffnet ist, wenn sie Arbeitsbedingungen im Sinne der §§ 2, 8 oder 14 AEntG einklagen wollen. Das schließt Klagen auf Zahlung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach dem MiLoG sowie Klagen auf Zahlung von branchenspezifischen Mindestentgeltsätzen in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen nach dem AEntG oder nach § 3a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ein.

Die Zollverwaltung unterliegt als Behörde der Bundesverwaltung hinsichtlich der Gestaltung der Internetseite der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung – BITV 2.0).

Das nationale Verbindungsbüro wird auf der Internetseite der Zollverwaltung mit den erforderlichen Kontaktdaten benannt.

Soweit Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nach Artikel 3 der Entsenderichtlinie in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen im Sinne von Artikel 3 Absatz 8 der Entsenderichtlinie geregelt sind, werden diese auf der Internetseite der Zollverwaltung branchenbezogen aufgelistet. Die Internetseite enthält neben einer Kurzdarstellung der Inhalte der wesentlichen Bedingungen dieser Tarifverträge – insbesondere Informationen zur Höhe von Mindestlohnsätzen und ggf. den betreffenden Lohngruppen – Links zum Text der Tarifverträge. Diese Informationen werden regelmäßig aktualisiert.

Für die nach Artikel 5 der Durchsetzungsrichtlinie zur Verfügung zu stellenden Informationen sind nach Artikel 5 Absatz 1 Fernkommunikationsmittel und der elektronische Weg vorgesehen; diese Medien ermöglichen ausländischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen eine Information auch schon im Vorfeld einer Entsendung in ihren Heimatländern.

Die Sozialpartner stellen bereits im staatlichen Verfahren zur Erstreckung eines Branchenmindestlohntarifvertrages die einschlägigen Texte der Tarifverträge zur Verfügung. Zudem ist die Gestaltung der Information bei Bedarf auch Gegenstand des Austausches zwischen den für die Plattform zuständigen Behörden und den Sozialpartnern im Rahmen der vom Bundesministerium der Finanzen organisierten Branchenbündnissen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit.

Die Nutzung der Plattform konnte mit folgenden Klickzahlen für den Bereich „Arbeit", der auf www.zoll.de in den Rubriken „Privatpersonen", „Unternehmen" und „Fachthemen" verankert ist, als Gesamtzahlen für die Jahre 2014 bis 2016 (Stand: 25. August 2016) ermittelt werden:

- 2014: rund 4,3 Millionen Zugriffe auf die deutschsprachigen Seiten und rund 200 000 Zugriffe auf die fremdsprachigen Seiten (Englisch, Französisch),
- 2015: rund 5,1 Millionen Zugriffe auf die deutschsprachigen Seiten und rund 320 000 Zugriffe auf die fremdsprachigen Seiten (Englisch, Französisch),
- 2016: rund 2,1 Millionen Zugriffe auf die deutschsprachigen Seiten und rund 170 000 Zugriffe auf die fremdsprachigen Seiten (Englisch, Französisch).

Die Unterscheidung nach ausländischen Zugriffen lässt sich nur durch die getrennte Ausweisung der Klickzahlen auf die deutschen Inhalte und auf die fremdsprachigen Inhalte vornehmen.

Die Auswertung des Nutzerfeedbacks, welche halbjährlich erfolgt, hat ergeben, dass zum Thema „Arbeit" nur sehr wenige Meinungsäußerungen/Kritik in der Internetredaktion eingehen.

Auch die Hinweise der Zentralen Auskunft des Zolls zu www.zoll.de betreffen nur vereinzelt den Bereich „Arbeit".

4. Mit welchen Maßnahmen wurden die Beschwerde- und Beratungsmöglichkeiten von entsandten Beschäftigten in Deutschland und in den Herkunftsländern verbessert, und sind aus Sicht der Bundesregierung damit die Verpflichtungen aus der Durchsetzungsrichtlinie erfüllt?

   Wenn nein, warum nicht?

Die Durchsetzungsrichtlinie enthält in Artikel 5 Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Zugang zu Informationen sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Vorschrift sieht keine Verpflichtung zur Beratung von entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor. Insoweit beschreiben die nachstehenden Ausführungen zu vorhandenen und von der Bundesregierung unterstützen Einrichtungen bzw. Beratungsstellen keine Maßnahmen, mit denen die Bundesregierung einer unionsrechtlichen Verpflichtung zur Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie nachkommt. Die in der Frage des Weiteren angesprochenen Möglichkeiten der Beschwerde von Arbeitnehmern (Artikel 11 der Durchsetzungsrichtlinie) werden im Rahmen der Antwort zu Frage 5 behandelt.

Mit Blick auf die steigende Anzahl von Unionsbürgern insbesondere aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die von ihrem Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland Gebrauch machen bzw. nach Deutschland entsandt werden, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bereits im Jahr 2011 das Informations- und Beratungsprojekt „Faire Mobilität" initiiert, um diesen Menschen eine Beratungsmöglichkeit zu den ihr Arbeitsverhältnis betreffenden Fragen in der jeweiligen Muttersprache anbieten zu können.

a) Wie viele Beschwerde- und Beratungsstellen gibt es aktuell in Deutschland unter welcher Trägerschaft und in welchen Städten?

Das Beratungsprojekt „Faire Mobilität“ verfügt inzwischen über sieben Beratungsstellen, und zwar in Berlin, Frankfurt a.M., München, Stuttgart, Dortmund, Kiel und Oldenburg. Beratungsstellen der Länder bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung in Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Daneben existieren Beratungsstellen verschiedener nicht-staatlicher Stellen, so insb. das „BEB – Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte, freizügigkeitsberechtigte EU-Bürgerinnen und Bürger sowie Selbstständige mit unklarem Arbeitsstatus“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) in Berlin. Gesicherte Erkenntnisse über die Gesamtzahl und den Umfang aller dieser von den Ländern und nicht-staatlichen Stellen geförderten bzw. betriebenen Beratungsstellen liegen der Bundesregierung nicht vor. Die Antworten auf die Fragen 4b bis 4e beziehen sich daher nur auf das vom BMAS und vom BMWi geförderte Projekt „Faire Mobilität“.

b) Wie viele Beraterinnen und Berater unterstützen in diesen Stellen die entsandten Beschäftigten, und welche Branchen stehen dabei besonders im Fokus?

Im Projekt „Faire Mobilität“ unterstützen derzeit 17 Beraterinnen und Berater die Ratsuchenden. Die Beratung verteilt sich auf verschiedene Branchen, insbesondere das Baugewerbe, Transport/Logistik, Haushaltshilfe und Pflege, Gebäudereinigung, Metall/Elektro und die Fleischindustrie.

c) Wie hoch sind die finanziellen Mittel aktuell, mit denen die Beratungsstellen unterstützt werden, und wie hoch waren sie in den Jahren 2014 bzw. 2015?

Für das Projekt „Faire Mobilität“ sind in diesem Jahr zuwendungsfähige Gesamtausgaben in Höhe von 1,8 Mio. Euro veranschlagt. Über die bisherige Gesamtlaufzeit des Projekts ergeben sich bis Ende 2016 Gesamtausgaben in Höhe von 5,1 Mio. Euro.

d) Wie viele Mittel werden in den nächsten Jahren zur Verfügung gestellt, und für welchen Zeitraum ist die Finanzierung der Beratungsstellen abgesichert?

Es besteht der politische Wille der Bundesregierung, das Projekt „Faire Mobilität“ fortzuführen. Daher ist im Regierungsentwurf 2017 in den Einzelplänen des BMAS und zusammen mit dem BMWi ein Betrag von 1,7 Mio. Euro veranschlagt. Die Entscheidung des Gesetzgebers bleibt abzuwarten.

e) Ist der weitere Ausbau der Beratungsinfrastruktur bzw. sind weitere Beratungsstellen geplant?

Wenn ja, in welcher Form?

Wenn nein, warum nicht?

Das Projekt „Faire Mobilität“ hat erst in diesem Jahr eine deutliche Erweiterung durch den neuen Handlungsschwerpunkt „Fleischwirtschaft“ erfahren. Dies hat auch dazu geführt, dass eine neue Beratungsstelle in Oldenburg eingerichtet worden ist.

5. Mit welchen Maßnahmen wurde die Durchsetzung der Rechte von entsandten Beschäftigten in Deutschland und in den Herkunftsländern verbessert, und sind aus Sicht der Bundesregierung damit die Verpflichtungen aus der Durchsetzungsrichtlinie erfüllt?

Wenn nein, warum nicht?

a) Wie hat die Bundesregierung sichergestellt, dass Gewerkschaften bzw. Dritte die entsandten Beschäftigten bei der gerichtlichen Durchsetzung ihrer Rechte besser unterstützen können?

b) Wird die Bundesregierung ein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften bei Fragen der Entsendung einführen?

Wenn nein, warum nicht?

Sind entsandte Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen der Auffassung, dass ihnen die im Entsendefall zustehenden Rechte nicht gewährt werden, stehen ihnen verschiedene Reaktionsmöglichkeiten offen:

Zu den in Artikel 11 der Durchsetzungsrichtlinie vorgesehenen Möglichkeiten zur Verteidigung der Rechte aus der Entsenderichtlinie zählt zunächst die nach § 15 AEntG eröffnete Klagemöglichkeit. Auch wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht bei einem inländischen Arbeitgeber beschäftigt sind, können sie eine auf den Zeitraum ihrer Entsendung nach Deutschland bezogene Klage auf Erfüllung der Verpflichtungen der durch Artikel 3 Absatz 1 der Entsenderichtlinie sowie Artikel 12 der Durchsetzungsrichtlinie vorgegebenen Rechte auch vor einem deutschen Gericht für Arbeitssachen erheben.

Zu der in Artikel 11 Absatz 3 der Durchsetzungsrichtlinie geregelten Möglichkeit der Beteiligung von Gewerkschaften und anderen Dritten, um die Einhaltung der Entsenderichtlinie sicher zu stellen, ist darauf zu verweisen, dass gemäß § 11 Absatz 2 Satz 2 des Arbeitsgerichtsgesetzes (ArbGG) als Bevollmächtigte vor den Arbeitsgerichten vertretungsbefugt sind: selbstständige Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung für ihre Mitglieder (Nr. 3), Gewerkschaften und deren Zusammenschlüsse (Nr. 4) sowie von diesen abhängige juristische Personen (Nr. 5). In der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht können zusätzlich weitere Personengruppen die Partei als Beistand unterstützen (§ 11 Absatz 6 ArbGG; etwa Mitarbeiter von Unterstützungsbüros für entsandte Arbeitnehmer). Da mit diesen Unterstützungsmöglichkeiten den Anforderungen der Richtlinie Rechnung getragen wird, hat sich bei der Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie die Frage eines allgemeinen Verbandsklagerechts für Gewerkschaften nicht gestellt.

Bei der gerichtlichen Durchsetzung ihrer arbeitsrechtlichen Ansprüche können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einschließlich ausländischer oder in die Bundesrepublik entsandter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf vielfältige Weise Unterstützung bei der Führung eines Arbeitsgerichtsprozesses erlangen.

Neben den bereits erwähnten Möglichkeiten der Prozessvertretung oder des Beistands durch Verbände oder Gewerkschaften ist insbesondere auf die Prozesskostenhilfe hinzuweisen. Im Rahmen der Prozesskostenhilfe kann das Arbeitsgericht der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt beiordnen.

Neben dem Rechtsweg zu den staatlichen Gerichten der Arbeitsgerichtsbarkeit steht entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch die Möglichkeit offen, die für die Kontrolle einzuhaltender Arbeitsbedingungen zuständigen Behörden auf Fälle von Gesetzesverstößen hinzuweisen. Die insb. für die Kontrolle von Mindestlöhnen zuständigen Behörden der Zollverwaltung werten diese Hinweise aus und gehen ihnen im Rahmen einer risikoorientierten Prüfstrategie nach.

Einen Schutz gegen Benachteiligungen durch den Arbeitgeber infolge der legitimen Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten bietet das Maßregelungsverbot des § 612a des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Danach darf der Arbeitgeber einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitgeberin bei einer Vereinbarung oder einer Maßnahme nicht benachteiligen, weil der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin in zulässiger Weise seine bzw., ihre Rechte ausübt.

Des Weiteren können auch entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen die in § 14 AEntG geregelte Generalunternehmerhaftung nutzen und von dem Auftraggeber ihres Arbeitgebers ausstehenden Mindestlohn einfordern. Diese Vorschrift des deutschen Rechts, auf die auch § 13 MiLoG verweist, wurde in Deutschland bereits vor der Verabschiedung der Durchsetzungsrichtlinie eingeführt und bedurfte für die in Artikel 12 der Durchsetzungsrichtlinie (für den Baubereich zwingend) vorgeschriebene Generalunternehmerhaftung keiner gesonderten Umsetzungsmaßnahme im deutschen Recht.

6. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse über die Art und Häufigkeit von Beschwerden von entsandten Beschäftigten?

   Wenn nein, warum nicht?

   a) In wie vielen Fällen wurde in den Jahren 2014, 2015 und bislang im Jahr 2016 bei der Beratung von entsandten Beschäftigten vermutet, dass Mindestarbeitsbedingungen missachtet wurden?

   b) In wie vielen Fällen konnten die entsandten Beschäftigten in den Jahren 2014, 2015 und bislang im Jahr 2016 mithilfe der Beratungsstellen ihre Rechte durchsetzen?

   c) Welche 5 Mindestarbeitsbedingungen werden nach Erkenntnissen der Bundesregierung am häufigsten missachtet?

Der Bundesregierung sind in der in Buchstaben a) bis c) vorausgesetzten Detailtiefe Einzelheiten über die Art und Häufigkeit von Beschwerden entsandter Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nicht bekannt. Aus Erkenntnissen, die sich als Ergebnis einer Gesamtschau aus Einzeleingaben, Medien, Gesprächen und Veranstaltungen ergeben, lässt sich entnehmen, dass insbesondere in den Branchen Bau, Fleischwirtschaft und Transport entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Verstöße unterschiedlichster Art insbesondere gegen Mindestlohn- und Arbeitszeitvorschriften beklagen.

7. In welcher Form hat die Bundesregierung die Begriffsbestimmung der Entsendung geschärft, um entsandte Beschäftigte besser zu schützen sowie die Nutzung von Briefkastenfirmen erschwert, und können diese Maßnahmen als erfolgreich bezeichnet werden?

   Wenn ja, warum?

   Wenn nein, warum nicht?

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz findet auf alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen eines im Ausland ansässigen Arbeitgebers Anwendung, die in Erfüllung ihres Arbeitsvertrages auf deutschem Territorium eingesetzt werden. Das Vorliegen einer an bestimmte Kriterien geknüpften Entsendung ist dafür nicht erforderlich. Für eine Verschärfung der Begriffsbestimmung „Entsendung" gibt es damit keinen rechtssystematischen Anknüpfungspunkt; eine Verbesserung des arbeitsrechtlichen Arbeitnehmerschutzes ließe sich damit nicht erreichen: Ein auf einer deutschen Baustelle eingesetzter Bauarbeitnehmer hat nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz einen Anspruch auf den Baumindestlohn, unabhängig davon, ob sein Arbeitgeber seinen Sitz in Deutschland, in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder einem Drittstaat hat. Ob es sich bei diesem Arbeitgeber um eine „Briefkastenfirma" handelt, die ihren tatsächlichen Sitz in einem anderen als dem von ihr behaupteten Staat hat, ist für das Bestehen des Mindestlohnanspruchs ohne Bedeutung.

8. Mit welchen Maßnahmen wurden die Kontrollen von Entsendevorgängen verbessert, und sind aus Sicht der Bundesregierung damit die Verpflichtungen aus der Durchsetzungsrichtlinie erfüllt?

   Wenn nein, warum nicht?

   a) Wie viele Entsendungen wurden in den Jahren 2014, 2015 und bislang im Jahr 2016 kontrolliert?

   b) In wie vielen Fällen haben die Kontrollen in den Jahren 2014, 2015 und bislang im Jahr 2016 ergeben, dass bei Entsendungen Mindestarbeitsbedingungen missachtet wurden?

   c) Beurteilt die Bundesregierung die personelle Ausstattung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit für den Bereich der Entsendungen als ausreichend?

      Wenn ja, warum?

      Wenn nein, warum nicht?

Die nach Artikel 9 der Durchsetzungsrichtlinie vorgesehenen und zugelassenen Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen sind in §§ 17 bis 19 AEntG, §§ 16 und 17 MiLoG und für den Bereich der Leiharbeit in §§ 17b und 17c AÜG umgesetzt. Insbesondere sieht § 18 AEntG eine Meldepflicht für Arbeitgeber mit Sitz im Ausland vor, die Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen in Deutschland beschäftigen. Gleiches gilt nach § 16 MiLoG für Arbeitgeber mit Sitz im Ausland, die Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen in bestimmten, im SchwarzArbG gelisteten Branchen oder die Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen im sozialversicherungsrechtlichen Sinne geringfügig beschäftigen und nach § 17b AÜG bei Überlassung eines Arbeitnehmers oder einer Arbeitnehmerin durch einen Arbeitgeber mit Sitz im Ausland. Außerdem enthalten die genannten Vorschriften für Arbeitgeber mit Sitz im In- und Ausland Aufzeichnungspflichten sowie Pflichten zur Bereithaltung von Unterlagen, die für die Überprüfung, ob die in Deutschland umgesetzten Mindestarbeitsbedingungen nach Artikel 3 Absatz 1

der Entsenderichtlinie eingehalten werden, erforderlich sind und somit die Kontroll- und Prüftätigkeiten verbessern.

Die Arbeitsstatistik der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) differenziert weder bei Prüfungen noch bei Ermittlungsverfahren nach inländischen bzw. entsandten ausländischen Beschäftigten. Daher kann keine Aussage dazu getroffen werden, in wie vielen Fällen Entsendungen kontrolliert und bei Entsendungen Mindestarbeitsbedingungen missachtet wurden.

Die FKS geht regelmäßig von einem ganzheitlichen Prüfansatz aus, d. h. bei jeder Prüfung werden alle in Betracht kommenden Prüfaufgaben, u. a. auch die Einhaltung von Mindestarbeitsbedingungen von entsandten Beschäftigten, abgedeckt. Die Personalausstattung der FKS ist, insbesondere vor dem Hintergrund, dass vor allem in den Jahren 2015 und 2016 fertig ausgebildete Nachwuchskräfte, die ursprünglich für andere Arbeitsbereiche der Zollverwaltung vorgesehen waren, prioritär in der FKS eingesetzt und in den Haushaltsjahren 2017 bis 2022 insgesamt 1 600 zusätzliche Planstellen zugeführt werden, ausreichend.

9. Mit welchen Maßnahmen wurde die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern verbessert, um effektive Kontrollen bei Entsendungen durchführen zu können, und sind aus Sicht der Bundesregierung damit die Verpflichtungen aus der Durchsetzungsrichtlinie erfüllt?

   Wenn nein, warum nicht?

   a) Wie lange dauert es durchschnittlich, bis die zuständigen deutschen Kontrollbehörden im Zuge des Amtshilfeverfahrens Informationen über die Gültigkeit von A1-Bescheinigungen erhalten, und hat sich dieser Zeitraum verringert?

      Wenn nein, warum nicht?

   b) In wie viel Prozent der Fälle funktioniert die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern (beispielsweise bei den A1-Bescheinigungen), damit die korrekte Einhaltung der Vorschriften bei Entsendungen effektiv kontrolliert werden kann?

   c) Welche Mitgliedstaaten sind für eine gute und schnelle Zusammenarbeit und als kooperativ bekannt?

   d) Welche Mitgliedstaaten verweigern die Zusammenarbeit, wenn es um den Informationsaustausch und die Vollstreckung von Sanktionen sowie Geldbußen im Zusammenhang mit Entsendevorgängen geht?

   e) Plant die Bundesregierung weitere Maßnahmen, um die Zusammenarbeit zu verbessern?

      Wenn nein, warum nicht?

In Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie ist die FKS an das europäische elektronische Zusammenarbeitssystem IMI angeschlossen. Daneben wurde auf europäischer Ebene die Europäische Plattform zur Bekämpfung von Schwarzarbeit eingerichtet. Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Frankreich, Bulgarien, Tschechien, Österreich und den Niederlanden bilaterale Zusammenarbeitsübereinkommen zur Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Leistungen und Beiträgen zur sozialen Sicherheit durch Erwerbstätigkeit und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie bei illegaler grenzüberschreitender Leiharbeit abgeschlossen. Mit weiteren

Mitgliedstaaten laufen Verhandlungen. Die bestehenden Übereinkommen umfassen auch die Zusammenarbeit im Rahmen der Kontrolle der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG.

Die Zusammenarbeit, soweit es um Informationen über die Gültigkeit von A1-Bescheinigungen geht, ist nicht Gegenstand der Entsende- und der Durchsetzungsrichtlinie. Die A1-Bescheinigung betrifft die sozialversicherungsrechtliche Seite des Arbeitsverhältnisses, deren Kontrolle ihre Rechtsgrundlage in der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 sowie in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 hat.

Anfragen aus den Mitgliedstaaten im Bereich Entsendung an die hierfür fachlich zuständige Generalzolldirektion (GZD) werden umgehend und umfassend beantwortet. Die GZD führt keine statistischen Aufzeichnungen über die Dauer der Amtshilfe im sogenannten Dialog- und Vermittlungsverfahren gemäß der Verordnung (EG) Nr. 883/2004.

Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten hat sich in den letzten Jahren insgesamt positiv entwickelt. Signifikante Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sind nicht erkennbar.

Zu der Frage der Vollstreckung von Sanktionen sowie Geldbußen im Zusammenhang mit Entsendevorgängen liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

In Deutschland ist das Bundesamt für Justiz (BfJ) als zentrale Behörde zuständig für alle eingehenden und ausgehenden Vollstreckungshilfeersuchen auf Grundlage des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (Rb Geld). Der Anwendungsbereich umfasst grundsätzlich auch die Vollstreckung von Geldbußen, die auf dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz beruhen. Ein allgemeiner Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Entsendevorgängen findet auf Grundlage des Rb Geld dagegen nicht statt.

Seitens des BfJ wird keine amtliche Statistik darüber geführt, welche Art von Delikt einer Geldstrafe oder Geldbuße zugrunde liegt, so dass keine Angaben dazu erfolgen können, in wie vielen Fällen deutsche Behörden beim Bundesamt für Justiz die Vollstreckung einer auf dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz beruhenden Geldbuße beantragt haben. Erkenntnisse darüber, dass ein an dem Rb Geld teilnehmender Mitgliedstaat der Europäischen Union die Vollstreckung einer Geldsanktion, die im Zusammenhang mit einem Entsendevorgang steht, grundsätzlich verweigerte, liegen ebenfalls nicht vor.

Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Ansätze zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt der Schwerpunkt zunächst darauf, diese Vorhaben erfolgreich in der Praxis zu verankern. Unabhängig davon gibt es aktuell Gespräche im Bereich der bilateralen Zusammenarbeitsabkommen mit anderen Mitgliedstaaten.

10. Sind die Sanktionen und Geldbußen, die bei nicht korrekt erfolgten Entsendevorgängen verhängt werden, aus Sicht der Bundesregierung wirksam, verhältnismäßig und abschreckend?

    Wenn ja, warum?

    Wenn nein, welche Änderungen plant die Bundesregierung?

Ja. Der nach Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Mindestlohngesetz und Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vorgesehene Bußgeldrahmen ist vergleichsweise hoch angesetzt. Seine Ausschöpfung im Einzelfall unterliegt den allgemeinen Anforderungen des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, insbesondere im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333